

Tilburg University

De lusten van de eenvoud en de lasten van het meervoud; Nederlands politiebestedel in Belgisch perspectief

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Het tijdschrift voor de politie

Publication date:
2004

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Fijnaut, C. J. C. F. (2004). De lusten van de eenvoud en de lasten van het meervoud; Nederlands politiebestedel in Belgisch perspectief. *Het tijdschrift voor de politie*, 65(6), 14-21.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De lusten van de eenvoud en de lasten van het meervoud

Nederlands politiebestedel in Belgisch perspectief

Het Nederlandse politiebestedel gezien door een Belgische bril. Om te schetsen hoe deze 'bril' er momenteel uitziet, bespreekt de auteur eerst in grote lijnen de formele inrichting van het huidige Belgische politiewezen en vervolgens de evaluaties die verleden jaar zijn gemaakt. Welke lessen kan Nederland trekken uit de reorganisatie van de Belgische politie in 1998?



Prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut

Cyrille Fijnaut is hoogleraar internationaal strafrecht en rechtsvergelijking aan de Universiteit van Tilburg.

Ook in België zelf wordt wel eens cynisch opgemerkt dat de recente ingrijpende hervorming van het politiewezen het werk is geweest van Dutroux... Dit is natuurlijk onzin. Feit is wel dat de afschuwelijke misdaden die hij en zijn handlangers hebben begaan en het onvermogen van politie en justitie om ze te voorkomen dan wel tijdig op te helderen – met de ontsnapping van Dutroux uit het paleis van justitie te Neufchâteau op 23 april 1998 als klap op de vuurpijl – de doorslag hebben gegeven in het door alle democratische politieke partijen gedragen besluit van mei 1998 om het reguliere politiewezen zowel radicaler als sneller te reorganiseren dan voordien was overeengekomen tussen de regeringspartijen. Dit besluit, dat een onderdeel was van het Octopusakkoord, kreeg 7 december 1998 zijn beslag in de Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

De titel van deze wet roept het beeld op dat er bij de zuiderburen sinds de invoering van deze wet in 2001 nog slechts sprake is van één enkele politiedienst. Niets is echter minder waar. Enerzijds bracht deze wet namelijk een zogenaamde federale politie en anderzijds 196 zogenaamde lokale politiekorpsen die hetzij op het grondgebied van een gemeente actief zijn hetzij op het grondgebied van meerdere gemeenten. Alleen al dit gegeven maakt een beschouwing over het Nederlandse politiebestedel vanuit een Belgisch perspectief interessant. Ons politieapparaat kent immers niet één maar twee aparte rijkspolitiekorpsen – het KLPD en de marechaussee; de bijzondere opsporingsdiensten niet meegerekend – en geen 196 maar 25 regionale korpsen.

De vraag waarom er zulke grote verschillen tussen de politiebesteden van de beide kleine Lage Landen bestaan, is natuurlijk óók hoogst interessant maar zij zal in dit stuk goeddeels buiten beschouwing blijven. Zoals er ook niet zal worden ingegaan op de achtergronden en het verloop van de opeenvolgende hervormingen die het Belgische politiewezen sedert het einde van de jaren tachtig heeft meegemaakt.

Alle aandacht gaat deze keer uit naar het Nederlandse politiebestedel gezien door een Belgische bril.

Het Belgische politiebestedel

Het reguliere politiebestedel in België omvat momenteel een federaal politiekorps en 196 lokale politiekorpsen. In de wet wordt dit ook uitdrukkelijk gestipuleerd: de politiediensten worden op twee niveaus georganiseerd en gestructureerd. Hier wordt bij gezegd dat de politiekorpsen op deze beide niveaus weliswaar autonoom zijn en afhangen van verschillende overheden maar niettemin samen de 'geïntegreerde politiezorg' moeten verzekeren. Om deze verre van eenvoudige doelstelling te kunnen verwezenlijken, regelt de wet zogenoemd 'functionele banden tussen deze twee niveaus'. Een van de uitgangspunten betreft natuurlijk de taakstelling van de onderscheiden korpsen. Die komt erop neer dat de lokale korpsen in hoofdorde tot taak hebben om de (bestuurlijke en gerechtelijke) politietaken uit te voeren die te maken hebben met 'gebeurtenissen en verschijnselen' die zich voordoen op het grondgebied van hun politiezone, en de federale politie bovenal tot taak heeft om 'met inachtneming van de principes van specialiteit en subsidiariteit' de 'gespecialiseerde en supralokale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie (te) verzekeren' en om ondersteunende taken voor de lokale politiediensten uit te voeren.

Maar met de formulering van deze complementaire taakstelling voor de lokale korpsen en de federale politie is men er natuurlijk niet. Want wie zorgt er dan voor dat die taken door de korpsen geïntegreerd worden uitgevoerd? De algehele verantwoordelijkheid hiervoor – dus de verantwoordelijkheid om dit verdeelde politiebestedel als een geïntegreerd geheel te laten functioneren – is gelegd bij de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Zij zijn – met inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden en op grond van een nationaal veiligheidsplan – belast met 'het coördineren van het algemene politiebeleid, evenals met de coördinatie van het beheer van de federale politie en de lokale politie'. Daarenboven moeten zij er binnen de grenzen van de wet voor waken om 'de politiediensten op zodanige wijze te organiseren dat een doeltreffende operationele samenwerking en een geïntegreerde politiezorg worden gewaarborgd'. Met het oog op het dragen en nemen van deze verantwoordelijkheid worden de beide ministers bijgestaan door twee adviesraden en een adviescommissie. In de eerste plaats een federale politieraad. Deze raad is samengesteld uit onder meer de voorzitter van het college van procureurs-generaal, een provinciegouver-

(foto op verzoek van de fotograaf verwijderd)

neur, een procureur des Konings en een onderzoeksrechter, drie burgemeesters, de korpschef van de federale politie en een korpschef van de lokale politie. Naast zijn algemene adviesfunctie voor de beide ministers heeft deze raad speciaal tot taak: 'de globale evaluatie van de werking en de organisatie van de federale politie en de lokale politiediensten'. De adviesraad van burgemeesters is de tweede raad. De minister van Binnenlandse Zaken is verplicht om deze raad alle besluiten voor te leggen die de lokale politie aangaan. De adviescommissie is de vaste commissie van de lokale politie, waarvan alleen korpschefs van deze politiesoort deel uitmaken. Zij kan zowel op verzoek van een politieautoriteit als op eigen initiatief advies uitbrengen over alle problemen die de lokale politie aangaan.

Federale politie

De federale politie is in hoge mate het resultaat van een fusie tussen de 'bovenbouw' van de voormalige rijkswacht – alles boven het districtsniveau – en de gerechtelijke politie bij de parketten. Aan het hoofd staat een commissaris-generaal die binnen zijn staf directies telt als de directie die de relaties moet onderhouden met de lokale korpsen, de directie die verantwoordelijk is voor het beleid inzake internationale politiesamenwerking en de directie 'geïntegreerde werking politie'. Onmiddellijk onder hem ressorteren enkele algemene directies: de directie bestuurlijke politie, de directie gerechtelijke politie, de directie operationele ondersteuning, de directie personeel en de directie materiële middelen.

De eerste twee omvatten zowel centrale diensten als gedeconcentreerde eenheden. Tot de algemene directie bestuurlijke politie behoren bijvoorbeeld zowel de verkeerspolitiediensten en de diensten die instaan voor de beveiliging en de begeleiding van het konink-

lijk huis als de 'coördinatie- en steundiensten' (CSD's) op het niveau van de arrondissementen die onder leiding van de bestuurlijk directeur-coördinator (DirCo) de bijstand aan de lokale korpsen op bestuurlijk vlak (denk aan de terbeschikkingstelling van waterwerpers en cavalerie in het geval van ordehandhaving) moeten regelen. De algemene directie gerechtelijke politie coördineert in beginsel alleen maar de nationale aanpak van bepaalde vormen van zware criminaliteit en voert alleen op het vlak van de financiële en economische criminaliteit zelf onderzoeken uit. Binnen deze directie worden de opsporingsonderzoeken in beginsel uitgevoerd door de gerechtelijke diensten op het niveau van het arrondissement (GDA's) die onder leiding staan van een zogeheten gerechtelijk directeur (DirJud – 'Ju' van 'judiciaire'). Verder is de directie verantwoordelijk voor onder meer het nationaal informantenbeheer en de werking van de forensische diensten. Onder de algemene directie operationele ondersteuning valt meer bepaald de directie speciale eenheden – de erfopvolger van de beroemde groep-Diane.

De beide directeuren spelen niet alleen een belangrijke rol binnen de organisatie van de federale politie. Zij zijn ook bedoeld als spilfiguren in de beoogde geïntegreerde werking van het politiebestedel in zijn geheel. De DirCo's vormen vanzelfsprekend de tussenschakels tussen de directies van de federale politie en de lokale korpsen op bestuurlijk gebied en zijn in dit verband verplicht om de relaties te onderhouden met alle betrokken bestuurlijke autoriteiten; zij bedienen zich hierbij van de – niet-operationele – CSD's. De DirJud's zijn hun tegenhangers op gerechtelijk gebied, met twee niet onbelangrijke verschillen. Het eerste verschil is dat deze 'bemiddelaars' wel beschikken over operationele diensten (de GDA's) en het tweede verschil is

dat zij verplicht zijn één of meer verbindingssambtenaren te detacheren bij één of meer lokale korpsen. In vergelijking met de DirCo's zijn de DirJud's dus niet slechts coördinatoren maar ook operationele politiechefs. Het is overigens op hun niveau dat er arrondissementale informatiekruispunten (AIK's) zijn opgericht waar zowel bestuurlijke informatie als gerechtelijke informatie wordt verwerkt.

Wat de zeggenschap over de federale politie betreft, kunnen we kort zijn. In termen van gezag komt die toe aan de minister van Binnenlandse Zaken inzake de uitvoering van bestuurlijke taken en aan de minister van Justitie waar het gaat om de uitvoering van gerechtelijke taken. Het algemeen beheer van het korps komt aan de beide ministers gezamenlijk toe, het dagelijks beheer daarentegen aan de minister van Binnenlandse Zaken. Deze moet daar evenwel de minister van Justitie bij betrekken wanneer het gaat om dossiers die de organisatie en werking van de gerechtelijke politie betreffen. De burgemeesters en justitiële magistraten – procureurs des Konings en onderzoeksrechters – kunnen via een systeem van vooronderzoeken om de medewerking vragen van de federale politie. Zij zijn niet rechtstreeks betrokken bij het beheer van dit korps. Via (een van) de adviesraden kunnen zij wel hun stem verheffen op dit punt.

Lokale politie

De lokale korpsen zijn gevormd door de samenvoeging van de gemeentelijke politiekorpsen en de districten/brigades van de rijkswacht. Zij bestrijken ofwel het grondgebied van een gemeente – in het algemeen de grote(re) steden; de zogenaamde 'eengemeentezones' – ofwel dat van meerdere gemeenten ('meergemeentezones') en staan onder de leiding van een

- onthaal: beantwoorden van vragen van inwoners; hiertoe heeft elke gemeente een politiepost (die niet permanent bezet hoeft te zijn);
- interventie: binnen passende termijnen permanent kunnen ingaan op oproepen van burgers;
- slachtofferbejegening: verschaffen van adequate opvang, informatie en bijstand aan slachtoffers van delicten; elk korps moet beschikken over een medewerker die gespecialiseerd is op dit gebied;
- opsporing: het doen van onderzoeken die betrekking hebben op gebeurtenissen of criminaliteitsfenomenen op het grondgebied van de zone; gemiddeld zeven tot tien procent van het operationele kader is belast met deze rekerchetaak;
- en handhaving openbare orde: het vrijwaren of herstellen van de openbare orde en rust in de gemeente(n), niet alleen in relatie tot evenementen, maar ook met betrekking tot milieu en verkeer.

Voorbeelden

Bekijkt men tegen de achtergrond van deze meer concrete taakstelling de interne organisatie van een korps als dat van de gemeente Antwerpen dan ziet die er als volgt uit. Het grondgebied van de gemeente is verdeeld over zes politieafdelingen die op hun beurt zijn onderverdeeld in 18 politieteams, in sterkte variërend van vijftig tot tweehonderd medewerkers. Op centraal niveau zijn er – afgezien van de technische en ondersteunende afdelingen als de radiokamer – onder meer een lokale recherche en een jeugdbrigade. Verder zijn op dit niveau ondergebracht: een bijzonder bijstandsteam (BBT; het AT in Nederlandse termen) en tien pelotons TPI (Tactische Politie Interventie ('onze' ME), elk bestaande uit 36 personeelsleden. In het korps van Mechelen bestaan geen eenheden als het BBT en het TPI. Hier treft men – naast administratieve en technische afdelingen – alleen wijkcommissariaten aan, een afdeling recherche en een afdeling verkeer. Het korps van Leuven is op eenzelfde manier georganiseerd. Naast een afdeling verkeer en een afdeling recherche bestaan er bij dit korps ook een jeugdafdeling en een preventiedienst.

Gezagsmatig is de zeggenschap over de lokale korpsen in bestuurlijke politieaangelegenheden in handen van de burgemeester en in gerechtelijke politieaangelegenheden is zij toevertrouwd aan de procureur des Konings. Beheersmatig is de zeggenschap over deze korpsen in beginsel een aangelegenheid van de gemeenteraad en de burgemeester te zamen. In meergemeentezones is de regeling van het gezag in beginsel niet anders dan in eengemeentezones. Hier is wel de regeling van het beheer natuurlijk anders. De beheersbevoegdheden van de burgemeester worden in dit geval uitgeoefend door het politiecollege, samengesteld uit de burgemeesters van de betrokken gemeenten, en de beheersbevoegdheden van de gemeenteraad zijn hier toevertrouwd aan een politieraad die bestaat uit leden van de betrokken gemeenteraden. Voor het overige is er bij alle korpsen een veiligheidsraad. Deze raad bestaat uit de betrokken burgemeester(s), de procureur des Konings, de korpschef en de DirCo. Dit vijfhoeksoverleg is speciaal ingesteld met het oog op de voorbereiding, de uitvoering en evaluatie van het zonale veiligheidsplan, en moet meer in het algemeen instaan voor de (optimale coördinatie van de) uitvoering van opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie.

De federale overheid heeft de lokale politie stevig in haar greep

korpschef. Deze is verantwoordelijk voor de uitvoering van het lokale politiebeleid en voor de dagelijkse organisatie en werking van het korps. Hierbij moet worden aangetekend dat de lokale korpsen ook kunnen worden belast met de uitvoering van 'federale' opdrachten, zoals het verlenen van bijstand in omvangrijke gerechtelijke onderzoeken, het uitvoeren van bewakings- en toezichtopdrachten bij ernstige of nakende verstoringen van de openbare orde, en het verlenen van 'de sterke arm' aan inspectiediensten. De sterkte van de lokale korpsen loopt vanzelfsprekend enorm uiteen. In kleine(re) politiezones bedraagt zij rond de 50 personen, in grote stedelijke zones kan zij variëren van 1500 tot 2800 medewerkers.

De wet spreekt zich niet uit over de interne organisatie van de lokale korpsen, maar via een Koninklijk besluit is verordonneerd dat zij zes functionaliteiten moeten behartigen:

- wijkwerking: uitvoeren van wijk- en buurtgericht politiewerk (één wijkagent per vierduizend inwoners);

Bij dit alles mag niet uit het oog worden verloren dat de federale overheid via de provinciegouverneurs het bestuur van de lokale politie stevig in haar greep heeft. Zo moeten alle besluiten inzake de formatie van de korpsen en betreffende hun begroting en hun rekening ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gouverneurs. Bijzonder is dat de gouverneurs de bevoegdheid hebben om, wanneer lokale overheden weigeren bepaalde ontvangsten of verplichte uitgaven in de begroting op te nemen, deze bedragen ambtshalve in te schrijven. En *on top of that* is het mogelijk dat de federale overheid een of meer 'bijzondere commissarissen' kan gelasten om zich ter plaatse te begeven teneinde na te gaan of gemeenten feitelijk doen waartoe de wet hen verplicht. De lokale politie is dus niet zo 'lokaal' als dit bijvoeglijke naamwoord suggereert.

Functioneren Belgisch politiestelsel

Het spreekt voor zichzelf dat vanaf het moment waarop de onderhavige politiewet werd gepubliceerd er van allerlei kanten commentaar is geleverd op de manier waarop via deze wet het politiestelsel werd heringericht. En bij 'de manier waarop' moet zowel worden gedacht aan de configuratie van het beoogde stelsel zoals die hiervoor is beschreven als aan het proces zelf van de reorganisatie. Wat het eerste punt aangaat werd door deze en gene natuurlijk gewezen op onder meer de onwerkbaarheid van een groot deel van de kleine(re) korpsen, op de uitermate zwakke positie van de DirCo's en op de onlogische organisatie van de adviesraden. Wat betreft het tweede punt werd onder meer naar voren gebracht dat de beoogde reorganisatie veel te radicaal was voor een stelsel dat tot op dat moment uit drie totaal van elkaar onafhankelijke en verschillende politiekorpsen/politiesoorten had bestaan (rijkswacht, gerechtelijke politie en gemeentelijke politie) en dat er veel te weinig aandacht werd geschonken aan een aantal zeer wezenlijke operationele vraagstukken en logistieke randvoorwaarden, waaronder de modernisering van de opleidingen en de kwaliteit van de forensische eenheden. Maar opmerkingen als deze waren aan de betrokken ministers niet besteed: zij hielden zich krampachtig vast aan wat er in het Octopusakkoord was vastgelegd.

Een van de opmerkingen die in 1998-1999 meteen ook al werd gemaakt, was dat een dergelijke ingrijpende reorganisatie toch niet kon worden doorgevoerd zonder dat er werd voorzien in een systeem van (tussentijdse) evaluatie. Ook met deze opmerking werd (natuurlijk) niets gedaan. Het gevolg hiervan is dat er tot op de dag van vandaag geen diepgaand inzicht bestaat in de wijze waarop het nieuwe stelsel in het algemeen werkelijk functioneert. Er doen natuurlijk in de media tal van verhalen de ronde over – overwegend nogal negatief van toon – maar bij gebrek aan indringende onpartijdige en onafhankelijke studies vallen die moeilijk op hun waarde te schatten. Dat veel politiemensen nog steeds helemaal of half in hun oude uniformen lopen ziet natuurlijk iedereen. Maar hoe werken de GDA's in de praktijk en hoe werken de verkeerspolitiediensten? Misschien werkt het stelsel over het geheel wel beter dan gemeenlijk wordt gedacht! Mocht dit zo zijn, dan heeft de regering achteraf alsnog voldoende reden om zichzelf te verwijten dat zij geen evaluatiemechanismen in het reorganisatieproces heeft ingebouwd. Want in dit geval heeft zij ten onrechte al heel wat kritiek moeten slikken op

haar prestaties rondom een van de zwaartepunten in haar beleid: de veiligheid in het land.

Wie echt geïnteresseerd is in de feitelijke werking van het nieuwe Belgische politiestelsel hoeft zich echter niet helemaal te verlaten op berichten in de media. Eind vorig jaar zijn twee rapporten verschenen die op onderdelen enig licht werpen op deze kwestie. Leden van de redactie van *Orde van de dag; criminaliteit en samenleving* hebben enkele tientallen sleutelfiguren in het stelsel geïnterviewd omtrent de feitelijke werking ervan. Deze vraaggesprekken zijn – samen met een afrondend commentaar van ondergetekende – in september 2003 gepubliceerd in een themanummer van dit tijdschrift (*De politiehervorming; een evaluatie vanuit de praktijk*). Voorts heeft de regering in het voorjaar van 2003 de *Commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau* ingesteld, die in oktober jl. is bevallen van *Een tussentijds evaluatieverslag*.

Evaluatie 'Orde van de dag'

Wie de verslagen leest van de vraaggesprekken die de redacteurs hebben gevoerd, wordt in het algemeen niet vrolijk over wat er tot stand is gebracht en over de wijze waarop dit is gebeurd. Als ik mij beperk tot een dwarsdoorsnede van deze verslagen, kan over de aanpak, de uitkomst en het effect van de hervorming onder meer het volgende worden gezegd:

- de hervorming zelf is op een nogal chaotische manier doorgevoerd: zonder duidelijke operationele visie, zonder vaste bestuurlijke structuur en zonder deskundige externe begeleiding; niet alle betrokkenen – autoriteiten zowel als politiechefs – voelen zich trouwens verantwoordelijk voor het welslagen van de hervorming; dit neemt niet weg dat er op een aantal plaatsen wel een soort van overlegcultuur tussen hen is gegroeid;
- de uitkomst van de hervorming stemt – waar het gaat om de interne werking van het totale stelsel – sceptisch: de samenwerking tussen de federale politie en de lokale politiekorpsen loopt moeizaam; de functionele integratie tussen de korpsen is zeker nog niet gerealiseerd; zo is er bijvoorbeeld steeds weer enorm geharrewar over de onderlinge verlening van bijstand voor de handhaving van de openbare orde;
- de voortschrijdende eenmaking van het beheer van de korpsen (grotere centralisatie en strakkere uniformiteit) wordt in het algemeen wel positief gewaardeerd; de positieve effecten hiervan op de externe werking van de korpsen worden echter (nog) niet (voldoende) zichtbaar;
- wat algemeen wel als een grootste structurele misser wordt beschouwd is de verdeling van de lokale politie over bijna 200 korpsen; de meest negatieve gevolgen van deze versnippering kunnen op een aantal plaatsen nog enigermate worden opgevangen via interzonale samenwerking, maar dit is zeker geen wondermiddel voor dit structurele probleem: deze oplossing wordt enerzijds begrensd door de beschikbare financiële middelen en anderzijds door de aard van de problemen zelf, bijvoorbeeld in het geval van bovenlokale criminaliteit.

Wordt de aandacht gericht op de werking van de zeggenschapsorganen die op federaal en op lokaal niveau werden gevormd, dan springen de volgende punten in het oog:

- de politiecolleges doen het in het algemeen wel goed, maar de twee andere lokale politieorganen doen het – zeker in kleinere gemeenten en/of in landelijke gebieden – blijkbaar niet zo best; de politieraden moeten als een regelrechte mislukking worden bestempeld; het functioneren van de veiligheidsraden is – afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden – erg wisselvallig;
- de raden (en commissie) op federaal niveau functioneren naar het oordeel van de respondenten geen van alle naar behoren; de federale adviesraad schijnt wel adviezen te maken maar niemand kent die; de adviesraad van burgemeesters kan bij gebrek aan ondersteuning haar functie niet genoegzaam uitoefenen; en de politiecommissie doet wel een en ander maar bij gebrek aan communicatie met de achterban ontbeert zij geloofwaardigheid.

Ten slotte werd er ook veel aandacht geschonken aan de werking van de mechanismen die moeten zorgen voor voldoende verband in het totale stelsel: de DirCo met zijn/haar CSD's en de DirJud's met hun GDA's. Wat werd hiervan gezegd?

- de eerstgenoemde verbindingsofficieren proberen in de ogen van de meeste mensen heus wel wat te maken van hun functie maar ondankbaar is hun taak wel, zonder eigen operationele middelen ingeklemd tussen de directies van de federale politie en de lokale korpsen;
- met de DirJud's en hun GDA's gaat het in het algemeen beter; en met de AIK's en het rechercheoverleg op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen ook; wel is er vrees dat de GDA's en de lokale recherches uit elkaar groeien; ook is het een vraag of de DirJud's niet de beschikking moeten krijgen over een stuk ondersteunende recherche.

De evaluatie van het nieuwe bestel door de redactie van de *Orde van de dag* mag over de hele lijn dan al niet vrolijk stemmen, zij is ook niet op alle punten negatief. In een beperkt aantal opzichten werkt het nieuwe bestel behoorlijk.

Evaluatie begeleidingscommissie

Ook de evaluatie van deze commissie is hoofdzakelijk gericht op de interne werking van – ditmaal alleen – de lokale politie. Hoe de lokale politiekorpsen op het terrein feitelijk werken en of zij het wat dit betreft beter doen dan de (districten van de) rijkswacht, de gemeentelijke politiekorpsen en de gerechtelijke brigades van vroeger, is in haar werkzaamheden dus ook buiten beschouwing gebleven. Of het met de opsporing dus beter gaat dan vóór 1998, of met de verlening van noodhulp, of met de handhaving van de openbare orde, zijn even zovele open vragen.

De begeleidingscommissie heeft zich gebogen over 16 onderwerpen. Een deel hiervan heeft betrekking op kwesties die vooral te maken hebben met de administratieve of technische ondersteuning van het feitelijke functioneren van de lokale korpsen. Het is onmogelijk die hier allemaal aan de orde te stellen. In relatie tot de schets die hiervoor is gegeven van het politiebestedel zijn de voornaamste:

- dat het concept van de AIK's op zichzelf best goed is, maar dat er in de praktijk toch heel wat problemen mee zijn: problemen van bestaafing, ICT-problemen, problemen met de aansturing door de bestuurlijke overheid;

- soortgelijke problemen doen zich voor bij de communicatie- en informatiecentra (CIC's), en in het bijzonder bij de implementatie van het nieuwe verbindingennetwerk ('Astrid') voor alle hulpdiensten.

Een ander deel van de onderwerpen gaat over kwesties in verband met de geïntegreerde werking van het bestel:

- er is een aantal zones dat vraagt om schaalvergroting (en dus om vermindering van het aantal zones); de commissie steunt dit voorstel echter niet uit vrees voor de 'administratieve rompslomp' die een dergelijke operatie met zich mee zal brengen; zij wil veeleer de interzonale samenwerking 'een verdere kans tot ontplooiing geven';
- er doen zich grote problemen voor bij de onderlinge samenwerking waar het gaat om de uitvoering van de zogenaamde federale taken, met name in het geval van bewakingsopdrachten in Brussel, en waar het gaat om de interzonale inzet van personeel met het oog op de beveiliging van grote evenementen;
- de korpschefs van de lokale politie kijken positief aan tegen de functie van de DirCo's maar algemeen bestaat wel het gevoel dat zij hun taak maar optimaal kunnen vervullen als hun positie in het bestel duidelijker wordt verankerd; dit zou kunnen gebeuren door hen onder het rechtstreeks gezag van de commissaris-generaal te plaatsen;
- de ondersteuning van de lokale politie door de federale politie verloopt op een aantal punten prima maar in het algemeen is het voor de lokale korpsen niet zo duidelijk welke ondersteuning, op welk ogenblik en tegen welke prijs, door de federale politie kan worden geleverd; vraag en aanbod moeten dus beter op elkaar worden afgestemd.

Ten slotte heeft de commissie gekeken naar de werking van de adviesraad van burgemeesters en de vaste commissie van de lokale politie. Zij oordeelt hierover even negatief als de gesprekspartners van de redactie van de *Orde van de dag*. De commissie legt wel beter uit waarom dit zo is: gebrek aan organisatie aan de kant van de federale overheid, onvoldoende structuur in de werking van de commissies, tekort aan middelen en dergelijk. Gelet op het belang van deze commissies voor de goede werking van het totale politiebestedel dringt zij er op aan om deze problemen zo spoedig mogelijk op te lossen.

Opstelling van de regering

De vorenstaande evaluaties laten er geen misverstand over bestaan dat het bestel dat in 1998 op papier werd gezet, in de praktijk ook werkt – natuurlijk! – maar dat er aan zijn werking toch heel wat feilen kleven. In mijn ogen zijn deze problemen ten dele het gevolg van de onverantwoorde overhaasting waarmee men een volstrekt onsamenhangend politiebestedel na de ontvluchting van Dutroux radicaal heeft willen reorganiseren, deels hangen zij ten nauwste samen met de zwakheden van de inrichting zelf van het nieuwe politiebestedel.

De zittende regering voelt echter niets voor een structurele bijsturing van het bestaande systeem. Althans: zij wil er niet aan beginnen. Dit is gebleken op de 'superministerraad' over veiligheid, die eind maart 2004 plaatsvond. De structurele problemen van het

(foto op verzoek van de
fotograaf verwijderd)

Nederlands bestel in Belgisch perspectief

Nu is geschetst hoe het Belgische politiebestedel er in het algemeen uitziet en op een aantal punten feitelijk werkt, kunnen we van hier uit de inrichting en werking van het Nederlandse politiebestedel bekijken. Op het niveau van het apparaat lijkt de algemene inrichting van het Nederlandse politiebestedel meer op die van het Belgische politiebestedel dan men soms denkt: aan de ene kant een KLPD – als equivalent van het federale politiekorps – en aan de andere kant zonale korpsen – als tegenhanger van de regionale korpsen. Maar bij nader toezien worden toch direct grote verschillen zichtbaar. In de inleiding werd er al op gewezen. Naast het KLPD telt Nederland ook nog een marechaussee, terwijl België slechts een enkel federaal politiekorps kent. En tegenover 25 regionale korpsen in Nederland staan 196 zonale korpsen in België. Tegenover de eenvoud van het Belgische politiebestedel op federaal niveau staat dus het meervoud van het Nederlandse stelsel op nationaal niveau. Terwijl tegenover de veelheid van het Belgische bestel op zonaal niveau meer eenheid van het Nederlandse bestel op regionaal niveau staat. Welk stelsel verkieslijker is valt echter niet één, twee, drie te zeggen.

In het Nederlandse systeem bijvoorbeeld kunnen de (meeste) regionale korpsen het grootste deel van hun taak op eigen kracht vervullen en zijn dus niet zo afhankelijk van andere korpsen of van het KLPD respectievelijk de marechaussee als de zonale korpsen in België van elkaar of van de federale politie. Dit maakt dat de (externe) coördinatielast van de korpsen in het Nederlandse systeem veel minder zwaar is dan die in het Belgische systeem en het maakt ook begrijpelijk dat in Nederland de behoefte aan figuren als DirCo's en DirJud's minder groot is dan in België. Dit is zeker een – organisatorisch en economisch – argument om het Nederlandse stelsel te verkiezen boven het Belgische. Waarbij wel moet worden aangetekend dat in de Nederlandse situatie de verhouding tussen het KLPD en de regionale korpsen in het verleden (?) desalniettemin zeker zo moeizaam is (geweest?) als die tussen de federale politie en de zonale korpsen in de Belgische situatie. Maar waarschijnlijk om tegengestelde redenen: in het Nederlandse geval omdat de regionale korpsen zo min mogelijk met het KLPD van doen wilden hebben (en zich deze houding ook in belangrijke mate konden permitteren), in het Belgische geval omdat de zonale korpsen de federale politie voor zoveel dingen nodig hebben, zowel in de sfeer van de ordehandhaving als in de sfeer van de opsporing.

Informatisering

Hoe dan ook, het ene na het andere rapport heeft in de voorbije jaren laten zien dat met name op het vlak van de informatiehuishouding ook in het Nederlandse systeem verbindingsofficieren tussen de regionale korpsen en speciaal het KLPD zeker geen overbodige luxe waren geweest, tenminste als men na 1993 van de Nederlandse politie een samenwerkend systeem – een 'concern' werd toen wel eens gezegd – had willen maken. Ook in dit systeem is het echter moeilijk om zulke officieren een stevig mandaat te geven zodat zij hun taak met de nodige kracht kunnen uitoefenen: net als in België zou dit verregaand in strijd zijn (geweest) met de staatkundige tweedeling in het bestel. Gegeven deze tweedeling zou niettemin kunnen worden gesteld dat de Nederlandse politieorgani-

bestel werden hier blijkens persberichten niet aan de orde gesteld. Wel werd beslist:

- dat er in 2006-2007 in totaal 3200 politiemensen meer 'op straat' zullen patrouilleren;
- dat de federale politie binnen drie jaar een 'interventiekorps' van 700 man op de been zal brengen met het oog op de verlening van bijstand aan de lokale korpsen;
- en dat de politielaboratoria er 120 medewerkers bij zullen krijgen.

Deze maatregelen komen zeker voor een deel tegemoet aan de problemen die zich momenteel voordoen, ook al is het niet zo duidelijk waar al die politiemensen vandaan moeten komen (uit het bestaande kader en/of door uitbreiding hiervan). Maar de vraag of deze maatregelen niet overbodig zouden zijn wanneer het bestel – zowel vanuit staatkundig oogpunt als vanuit operationeel oogpunt – op een aantal punten effectiever en efficiënter zou worden georganiseerd, is hiermee natuurlijk niet van tafel. Wellicht dat na de komende verkiezingen een nieuwe regering deze vraag wel durft te stellen.

satie in operationeel-organisatorisch opzicht minder bewerkelijk is dan de Belgische politieorganisatie. Als er iets nationaal moet worden aangepakt dan kan dit op 'lokaal' niveau met 25 naar verhouding sterke korpsen in theorie natuurlijk gemakkelijker en sneller dan met 196 (veel) kleine(re) en weinig grote(re) korpsen. Hierom is het eigenlijk des te onbegrijpelijker dat het in Nederland zo moeilijk is gebleken om de politiekorpsen op zo'n cruciaal punt als de politieke informatiehuishouding te laten werken als onderdelen van een en hetzelfde 'bedrijf'. Waarom is dit niet gelukt? Dat het haast een onmogelijke opgave is om op korte termijn een gedeconcentreerde federale politie en 196 zelfstandige lokale korpsen – waarvan de samenstellende delen tot voor kort veelal hun eigen ICT-systemen hadden – via een AIK-systeem binnen een en dezelfde informatiehuishouding te brengen begrijpt daarentegen iedereen direct. Dat kan niet anders!

Het evenwicht tussen economie en democratie

Wie niet zo zwaar tilt aan de *economies of scale* in een politiestel maar de voorrang geeft aan de democratische inbedding van het apparaat, die moet niet in Nederland zijn, maar in België. De grote verdeeldheid van de Belgische politie aan de voet van het systeem heeft in dit opzicht immers als groot voordeel dat hier in het algemeen (meer) burgemeesters meer te zeggen hebben over de organisatie en werking van het (lokale) politieapparaat dan in Nederland. Wie dus erg gepor-

verleden op nationaal niveau formeel het geval was: de Politiewet 1957 bepaalde uitdrukkelijk dat het korps rijkspolitie aan de voet gemeentelijk was georganiseerd... Waarom is deze belichaming van een historisch principe in het Nederlandse politiestel eigenlijk overboord gezet in 1993? Of het moet terugkomen is natuurlijk een andere vraag. De mogelijke komst van een gekozen burgemeester hoeft een positief antwoord op deze vraag overigens niet in de weg te staan. Voorzover deze burgemeester te vergelijken valt met de Belgische burgemeester kan men in België in elk geval nog iets leren over de manieren waarop de mogelijke negatieve gevolgen hiervan voor het (lokale en nationale) functioneren van de politie kunnen worden tegengegaan: deels door het beheer en de organisatie van de lokale korpsen onder strak toezicht van het Rijk te plaatsen (zoals via de wet van 1998 is gebeurd), deels door ervoor te zorgen dat het Rijk niet afhankelijk wordt van de burgemeesters waar het gaat om de uitoefening van rijkspolitietaken; dit laatste kan met name worden bereikt door de instandhouding respectievelijk totstandbrenging van een stevig rijkspolitiekorps dat de federale politie al met al nog steeds is.

De eigenaardigheid van twee rijkspolitiekorpsen

Ook het Nederlandse politiewezen was van oudsher echter niet alleen gemeentelijk georganiseerd... maar ook nationaal, met de marechaussee, de rijksveldwacht, de politietroepen en, inderdaad, het korps rijkspolitie. Bezie men nu vanuit België hoe het Nederlandse politiewezen tegenwoordig op dit niveau is georganiseerd, dan is het net alsof zijn geschiedenis zich heeft herhaald: opnieuw staan hier twee nationale politiekorpsen – een civiel korps en een militair korps – naast elkaar: het KLPD en de marechaussee. Dit is vanuit Belgisch oogpunt heel vreemd. Niet waar het gaat om de democratische inbedding van deze korpsen: die kan elke vergelijking met die van het federale politiekorps doorstaan. Maar natuurlijk wél waar het gaat om het kale feit zelf dat in Nederland het politieapparaat op nationaal niveau uit twee rijkspolitiekorpsen bestaat (de grote bijzondere opsporingsdiensten niet meegeteld). Afgezien van de historische complicaties met zulk een tweespalt in België: in het Belgische politiestel van vandaag zou een dergelijke tweeledige structuur niet kunnen. Zij zou – vooral ook gegeven het bestaan van 196 onafhankelijke zonale korpsen – het bereiken van het doel van een 'geïntegreerde politiezorg' of het ideaal van een politiestelsel dat als een functionele eenheid opereert, volstrekt illusoir maken. Dan was de coördinatielast in het totale stelsel niet meer te torsen. Alleen al vanuit economisch oogpunt zou het naast elkaar bestaan van twee rijkspolitiekorpsen in België dus zo goed als uitgesloten zijn.

De Nederlandse situatie (op nationaal niveau) is vanuit Belgisch oogpunt natuurlijk ook een heel vreemde situatie omdat het federale politiekorps *grosso modo* alle taken vervult die in Nederland door de twee genoemde korpsen worden verricht. Door een Belgische bril bekeken kan deze situatie dus moeilijk worden gezien als een toonbeeld van het gedegen en efficiënt bestuur waar Nederland in het buitenland vaak zo trots op gaat. Zij is in Belgisch perspectief trouwens des te vreemder omdat bij de zuiderburen de voorbije

Het is alsof de geschiedenis zich heeft herhaald

teerd is voor een overwegend plaatselijk werkende politie kan moeilijk anders dan het Belgische stelsel verkiezen boven het Nederlandse. Opmerkelijk in dit verband is trouwens dat men in België – met de instelling van politieraden – tenminste heeft gepoogd om een oplossing te zoeken voor wat in Nederland op plaatselijk niveau het 'democratisch gat' wordt genoemd. Deze poging getuigt immers eveneens van het belang dat bij de zuiderburen, in elk geval op politiekretorisch niveau, wordt gehecht aan de lokale democratie. Het feit dat dit middel in de praktijk niet blijkt te werken is evenwel misschien een reden om (ook) in Nederland niet langer te blijven zeuren over dit 'gat'. Bestaat het in de praktijk eigenlijk wel? Of gaat het meer om een staatkundige onvolmaaktheid waar vooral in theorie veel over te zeggen valt?

Uit het vorenstaande volgt dat het wellicht ideaal zou zijn wanneer de *economies of scale* van het politieapparaat zouden kunnen worden verzoend met de democratische inbedding ervan op lokaal niveau. Uitgesloten is een verzoening van deze twee rationaliteiten niet. De ontwikkeling in een aantal Nederlandse korpsen om politie-eenheden en/of individuele politiemensen min of meer vast te koppelen aan bepaalde gemeenten en/of deelgemeenten laat dit zien. En wie met een open geest wat verder in de Nederlandse politiegeshiedenis teruggaat, zou kunnen vaststellen dat wat nu formeel op regionaal niveau gebeurt in het

decennia keer op keer fors leergeld is betaald voor het naast elkaar bestaan van twee nationale politiekorpsen (rijkswacht en gerechtelijke politie). In vrijwel alle 'politieschandalen' van de laatste decennia speelde deze tweespalt een belangrijke rol. Zouden Belgische beleidsmakers op dit moment het Nederlandse stelsel moeten/mogen reorganiseren dan zouden zij óók hierom direct een einde maken aan deze – in hun ogen – te complexe, zeer dure en uitermate riskante situatie. Misschien zouden zij de Nederlandse beleidsmakers hierbij nog wel herinneren aan de affaire-Oss in de tweede helft van de jaren dertig in de twintigste eeuw; de zaak waarin de strijd tussen de marechaussee en de rijksveldwacht – en hun respectieve overheden – om de hegemonie in het politiestelsel werkelijk explodeerde. De operationeel-organisatorische voordelen van een integratie van de beide rijkspolitiekorpsen zouden trouwens direct duidelijk worden: geen onnodige coördinatieproblemen rondom Schiphol, meer organisatorische eenheid bij de bijzondere bijstandseenheden, geen dubbele recherchestructuren op bovenregionaal niveau en in de grensgebieden et cetera. En hetzelfde in de sfeer van de voorzieningen, bijvoorbeeld geen twee afzonderlijke onderwijsinstellingen.

Gemeenschappelijke problemen

Verder is het niet overbodig om te wijzen op een aantal specifieke kwesties. Er zijn er enkele die kennelijk in beide stelsels een probleem vormen. Hierbij kan allereerst worden gedacht aan het probleem van het uit elkaar groeien van de federale GDA's en de lokale recherches. Dit gevaar ligt natuurlijk ook in het Nederlandse systeem op de loer, maar dan tussen de nationale en bovenregionale recherche(s) en de recherches bij de regiokorpsen; hier en daar heeft het al eens de kop opgestoken... Ten tweede stelt men in beide stelsels vast dat men grote problemen heeft met de herinrichting van de communicatiewerken ('Astrid' en C2000). Kennelijk zijn zulk soort problemen systeem-onafhankelijk. Hier staat tegenover dat in de Nederlandse situatie de organisatie van het overleg tussen de korpsbeheerders, de hoofdofficieren van justitie en de korpschefs enerzijds en de 'politieministers' anderzijds via de oprichting van het Nederlands Politie Instituut (NPI) beter is georganiseerd dan via de drie afzonderlijke adviesorganen die het Belgische stelsel kent. Niet voor niets wordt er in het rapport van de Belgische begeleidingscommissie aangedrongen op hun onderlinge samenwerking.

Niet wéér een reorganisatie, maar wat dan wel?

Tot slot moet worden vastgesteld dat zowel in België als in Nederland de regering niet staat te trappelen om weer een ingrijpende reorganisatie van het politiestelsel door te voeren. Onbegrijpelijk is dit in beide gevallen niet. In Nederland niet, omdat bij velen het gevoel bestaat dat eindelijk nu pas volop de vruchten kunnen worden geplukt van de reorganisatie van 1993 en dat de veiligheidsproblemen waarmee het land wordt geconfronteerd geen nieuwe experimenten dulden. In België niet, omdat een nog veel ingrijpender reorganisatie tegen vreselijk veel geld en met veel turbulentie pas is doorgevoerd en dat het er in het licht van de heersende veiligheidsproblemen vóór alles op aan komt te bewijzen dat zij niet voor niets is geweest.

Persoonlijk heb ik wat dit betreft meer begrip voor de Belgische regering dan voor de Nederlandse regering. Onze regering zou zich in elk geval aan de situatie in België kunnen spiegelen waar het gaat om de eenmaking van het beheer van de Nederlandse politie. Zelfs in de Belgische situatie is zulk een drastische ingreep in het bestaande systeem goed gevallen. Dé cruciale kwestie bij de reorganisatie van politiestelsels is altijd de regeling van het gezag. Die is bij zulk een ingreep niet, of toch niet rechtstreeks, in het geding. Overigens zou de Nederlandse regering, als zij al wat wil, zich niet alleen moeten spiegelen aan de situatie in België maar ook aan de ontwikkelingen in andere omringende landen. De Engelse regering bijvoorbeeld pakt de politieproblemen in haar recente beleidsplan *One step ahead; a 21st century strategy to defeat organised crime* in elk geval gedurfder aan dan het vorige Nederlandse kabinet. Zij neemt zich hierin onder meer voor om de National Criminal Intelligence Service, het National Crime Squad en de opsporingsafdelingen van Customs samen te voegen tot een Serious Organised Crime Agency met zo'n 5000 personeelsleden... Naar Nederland toe vertaald: hier wordt bij de vorming van een nationale recherche de FIOD/ECD – terecht mijns inziens – dus wel meegenomen. Met het oog op de Europeanisering van (de aanpak van) een aantal veiligheidsvraagstukken is een zekere harmonisatie van de nationale politiestelsels geen overbodige luxe. ♦

Literatuur

- Afgezien van de literatuur die vermeld is in de tekst werd bij de opmaak van dit stuk ook gebruikgemaakt van:
- Fijnaut C., B. de Ruyver en F. Goossens (red.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1999.
- Smeets, J., *De affaire-Oss; van lokaal conflict tot nationale rel*, Amsterdam, Wereldbibliotheek, 2001.
- Van Daele, D., F. Goossens, C. Fijnaut en F. Hutsebaut, *Het Belgische politiewezen; wetgeving, beleid en literatuur*, Antwerpen, Kluwer, 2002.